IX kadencja




# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
**(nr 62)**
z dnia 14 grudnia 2022 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ustawodawczej (nr 62)

14 grudnia 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

**– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 23/21, SK 25/22, K 11/22, K 24/20, K 22/20.**

**– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2023 roku.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Tomasz Esmund, Marzena Laskowska, Andrzej Pogłódek, Daniela Wybrańczyk** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Porządek posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuję ona zaopiniowanie projektów stanowisk w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2023 roku.

Mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Zaczynamy od sprawy SK 23/21. Oddaję głos pani mecenas Marzenie Laskowskiej, bardzo proszę.

**Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 23/21 skarżący zakwestionował wybrane przepisy ustawy o kierujących pojazdami.

Skargę złoży na tle następującego stanu faktycznego. W 2017 r. sąd karny rejonowy orzekł wobec skarżącego środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla kategorii B, na 5 lat. Oprócz tego sąd orzekł grzywnę, świadczenia na rzecz fundacji na rzecz ofiar oraz obowiązek zwrotu prawa jazdy do starostwa. Skarżący nie zwrócił tego dokumentu i złożył oświadczenie o jego utracie. Rok później wystąpił z wnioskiem do starosty o wydanie wtórnika prawa jazdy dla pozostałych kategorii, do których prowadzenia posiadał uprawnienia, w tym do prowadzenia motocykla, ciężarówki, ciągnika, walca itd. Otrzymał decyzję odmowną, od której się odwołał. Następnie złożył skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Po otrzymaniu niekorzystnego wyroku wystąpił ze skargą kasacyjną do NSA. Jego zarzuty zostały oddalone.

Wyrok o odmowie wydania wtórnika prawa jazdy poświadczającego uprawnienia do prowadzenia innych kategorii pojazdów nie został wydany przez sąd karny, ale zapadł na bazie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3, w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami. Przytoczę brzmienie tych przepisów: „Prawo jazdy nie może być wydane osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu. Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy

kategorii: AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, a także B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D".

Istotą zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej jest naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, zasady *ne bis in idem*, czyli zakazu ponownego karania za ten sam czyn, oraz zasady prawa do sądu. Skarżący wskazuje, że za jeden czyn, jakim było popełnienie przestępstwa komunikacyjnego, orzeczona została przez sąd wobec niego sankcja o charakterze karnym, a następnie automatycznie, bowiem przepisy ustawy o kierujących pojazdami nie przewidują tutaj żadnej swobody orzeczniczej po stronie organu administracji, starosta obligatoryjnie odmawia wydania wtórnika prawa jazdy dającego uprawnienie do prowadzenia pojazdów mechanicznych pozostałych kategorii, wobec których sąd nie wprowadził zakazu ich prowadzenia. Skarżący dowodzi, że kumulacja sankcji karnej i sankcji administracyjnej, co ma charakter represyjny, jest w istocie naruszeniem zasady *ne bis in idem*.

W tym zakresie przeprowadzona została analiza w uzasadnieniu stanowiska Sejmu, która doprowadziła do konkluzji, że zarówno funkcje, jak i cele obydwu tych sankcji są zbieżne. Zarówno sankcji karnej, jak i administracyjnej. O ile sąd orzeka zakaz prowadzenia, czyli utratę uprawnień do prowadzenia pojazdów kategorii B, to niewydanie wtórnika prawa jazdy lub odmowa jego wydania, jeśli wcześniej taki dokument nie był uzyskany przez kierowcę, jest w istocie tym samym, czyli pozbawia uprawnienia do prowadzenia określonych kategorii pojazdów, oczywiście innych kategorii. W przypadku sankcji karnej chodzi o kategorię B, a innych pozostałych, jeżeli chodzi o sankcję administracyjną.

W związku z tym nawiązujemy do orzecznictwa TK wskazującego na wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę *ne bis in idem,* zakazującą kumulowania sankcji o charakterze represyjnym za ten sam czyn. W wyniku powyższego wnosimy o stwierdzenie niezgodności z konstytucją tych przepisów w zakresie, w jakim pozbawiają osoby uprzednio posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznym określonych kategorii prawa jazdy, prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do tych pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia.

Natomiast, jeżeli idzie o pozostałe zarzuty, to w przypadku tych, gdzie wzorcem kontroli były przepisy ustrojowe, czyli art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 konstytucji, wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, bowiem postępowanie toczy się ze skargi konstytucyjnej, w przypadku której, jak wiadomo, wzorcem mogą być wyłącznie przepisy ustanawiające prawa podmiotowe jednostki.

Gdy idzie o zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli prawa do sądu, to, po pierwsze, został on sformułowany w skardze konstytucyjnej niejako w formule skutków pewnej pochodnej naruszenia zasady *ne bis in idem*. W związku z tym nie podano żadnej odrębnej argumentacji, którą można byłoby rozważyć, ale przede wszystkim – znowu posiłkując się orzecznictwem TK – wskazujemy, że w takich okolicznościach możliwe jest umorzenie postępowania ze względu na zbędność rozpatrzenia sprawy, bo już niezgodność z jednym wzorcem kontroli prowadzi do derogacji, czyli utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu.

Tytułem uzupełnienia chcę przypomnieć, że podobny problem, przy nieco inaczej sformułowanym zakresie kontroli, ale w istocie chodziło o ten sam przepis i te same wzorce kontroli, był rozpatrywany przez Komisję Ustawodawczą w ramach przedkładanego przez nas projektu stanowiska w sprawie SK 4/20. Miało to miejsce w czerwcu 2020 roku. Wówczas konkluzja przyjęta przez Komisję Ustawodawczą była zbieżna z dziś prezentowaną, czyli wskazywała na niekonstytucyjność tego przepisu i na naruszenie zasady *ne bis in idem*. W tej sprawie wyrok TK do tej pory nie zapadł.

Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. To jest kwestia bliźniaczej sprawy z bardzo niedawnego okresu. Pani przewodnicząca Barbara Bartuś będzie prezentowała stanowisko Sejmu w tej sprawie.

Czy są pytania? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 23/21? (22) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie SK 25/22. Głos ma pani mecenas Daniela Wybrańczyk.

**Ekspert z BAS Daniela Wybrańczyk:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. SK 25/22 stan faktyczny był następujący. Skarżący małżonkowie, jako powodowie i wspólnicy spółki cywilnej, wnieśli o zasądzenie od kontrahenta kwoty pieniężnej za dostarczony i niezapłacony towar z tytułu umowy sprzedaży rzeczy ruchomych. Siedziba kontrahenta, czyli pozwanego, znajdowała się w Zielonej Górze, a siedziba powodów w Łodzi. Skarżący złożyli pozew do sądu rejonowego w Łodzi, a sąd ten stwierdził swoją niewłaściwość miejscową i przekazał sprawę do Sądu Rejonowego w Zielonej Górze, czyli zgodnie z właściwością miejscową siedziby pozwanego. Na postanowienie o przekazaniu sprawy do Sądu Rejonowego w Zielonej Górze złożono zażalenie, które zostało oddalone.

Skarżący kwestionują w tej sprawie treść art. 34 § 2 k.p.c., a precyzyjnej to, że obecnie za miejsce wykonania takiej umowy uważa się miejsce spełnienia świadczenia charakterystycznego dla umów danego rodzaju. W przypadku sprzedaży rzeczy ruchomych jest to miejsce, do którego rzeczy te, zgodnie z umową zostały lub miały zostać dostarczone. Inaczej ujmując, skarżący kwestionują to, że sądem właściwym jest sąd w siedzibie pozwanego a nie powodów.

Skarżący uważają, że art. 34 § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 2, w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 konstytucji. W ocenie skarżących art. 34 § 2 k.p.c. narusza ich prawo do sądu, a ściślej prawo do sądu właściwego. Jednocześnie jest też, według skarżących, niezgodny z wymogiem prawidłowej legislacji, ponieważ skarżący uważają, że przepis został sformułowany w sposób, który niesprawiedliwie odsyła wierzycieli świadczeń pieniężnych do sądu właściwego dla miejsca spełnienia świadczenia niepieniężnego. Według skarżących przepis ten narusza również zasadę równości, ponieważ kwestionowana regulacja różnicuje pozycję stron umów wzajemnych, wprowadza nierówność pomiędzy sytuacją wierzyciela świadczenia niepieniężnego i wierzyciela świadczenia pieniężnego.

Przechodzę do analizy formalnej. W ocenie Sejmu sprawę w zakresie zgodności art. 34 § 2 k.p.c. z art. 2 należy umorzyć, ponieważ skarga nie zawiera odpowiedniego uzasadnienia. Przede wszystkim nie został uzasadniony zarzut naruszenia art. 2. Skarżący skupili się na tym, że została naruszona zasada demokratycznego państwa prawnego. Stwierdzili, że przepis ten jest wadliwie sformułowany. Jednak nie budzi wątpliwości to, że regulacja ta jest sformułowana precyzyjnie i czytelnie, a jedynie wynikające z niej konsekwencje nie spełniają oczekiwań skarżących. Równolegle w skardze konstytucyjnej skarżący nie wyjaśnili motywów, które przemawiałyby za tym, żeby przywołać jako akcesoryjny wzorzec kontroli art. 2 w stosunku do art. 45. Tymczasem istnieje zasada, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć na naruszeniu tylko ogólnego kryterium demokratycznego państwa prawnego.

Podobnie w treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej skarżący powołali zasadę sprawiedliwości społecznej, jednak w orzecznictwie TK przyjmuje się, że jeżeli podstawę kontroli stanowi zasada równości, to nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej. W tym samym miejscy uzasadnienia skargi skarżący powołali się na zasadę prawidłowej legislacji, ale to uzasadnienie też nie jest wystarczające. Poprawne uzasadnienie zarzutu musiałoby prowadzić do wykazania, że w podobnych stanach faktycznych zapadały różne rozstrzygnięcia na tle tego samego przepisu. Nie zostało to przez skarżących dowiedzione.

W konsekwencji, w odniesieniu do art. 2 Sejm proponuje, aby umorzyć postępowanie. Jednak po przeprowadzeniu kontroli dopuszczalności wniesionej skargi trzeba stwierdzić, że przedmiotem kontroli może być zgodność art. 34 z art. 45 ust. 1, w związku z art. 32 konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej trzeba zasygnalizować, że w poprzednim stanie prawnym, czyli przed nowelizacją z 2019 roku, miejsce wykonania umowy określane było zgodnie z prawem materialnym, czyli nie było określone w procedurze cywilnej. Było odniesienie do art. 454 k.c. i wówczas należało pozwać pozwanego w siedzibie wierzyciela w chwili spełnienia świadczenia jako długu oddawczego. W wyniku nowelizacji k.p.c. ustawodawca odstąpił od ustalania miejsca wykonania umowy zgodnie z treścią art. 454 i obecnie należy w tym celu przyjąć kryterium miejsca spełnienia świadczenia charakterystycznego dla umów danego rodzaju. To kryterium było wzorowane na pojęciu użytym w art. 7 pkt 1 lit. b) Rozporządzenia PE w sprawie jurysdykcji uznawania orzeczeń sądowych. Celem wprowadzenia przez ustawodawcę tych zmian do przepisów o właściwości miejscowej przemiennej było ograniczenie uprzywilejowania przedsiębiorców w stosunkach z konsumentami. W literaturze ta zmiana została oceniona pozytywnie.

Przechodząc do oceny merytorycznej skargi. W kontekście powołanych przez skarżących wzorców kontroli Sejm wyraża stanowisko, że kwestionowany w skardze art. 34 § 2 jest zgodny z art. 45 konstytucji. Po pierwsze, skarżący nie wykazali tego, aby art. 34 pozwalał powodowi na wytoczenie powództwa przez sąd miejsca spełnienia świadczenia charakterystycznego, czyli przez sąd, który nie byłby najlepiej przygotowany do rozpoznania tej sprawy, czyli sprawy o zapłatę. Po drugie, skarżący nie wykazali tego, aby w określonej sprawie nie został przypisany jakikolwiek sąd. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien się opierać na wykazaniu tego, że sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego. Skarżący tego nie dowiedli. Kolejnym argumentem, który przemawia na rzecz zgodności jest to, że istotą prawa do sądu właściwego jest możliwość określenia zawczasu, który konkretnie sąd jest władny rozpatrzeć sprawę określonego rodzaju.

Art. 34 § 2 nie narusza tej zasady. Strona postępowania wie dokładnie, który sąd będzie właściwy w jej sprawie. Natomiast to, że skarżący domaga się, żeby to był inny sąd, bliższy miejscu prowadzenia jej działalności, nie oznacza niekonstytucyjności regulacji. Kolejnym argumentem, który przemawia na rzecz zgodności jest to, że trzeba zauważyć, że w rozpatrywanej sprawie skarżący są profesjonalistami i powinni mieć świadomość tego, że art. 34 ustanawia właściwość przemienną, czyli dodatkową. W związku z tym trudno powoływać się na to, że były tu naruszone jakieś standardy konstytucyjne przy określaniu takich przypadków przez ustawodawcę.

Co jeszcze jest ważne? Zgodnie z art. 46 k.p.c. strony same mogą umówić się na piśmie o poddanie sporu określonemu sądowi. Nic nie stało na przeszkodzie, żeby skarżący ustalili w swojej umowie z kontrahentem, przyszłym pozwanym, właściwość miejscową sądu zgodnie z miejscem prowadzenia swojej działalności. Warto też zauważyć, że jeszcze przed nowelizacją krytykowano odwołanie się do art. 454. Wskazywano między innymi to, że wykładnia językowa nie wydaje się stanowić uzasadnienia dla przyjętej przez SN interpretacji art. 34 w powiązaniu z art. 454.

Przechodząc do kwestii zgodności art. 34 z zasadą równości trzeba wskazać, że ta zasada dopuszcza różnicowanie sytuacji podmiotów nie odznaczających się wspólną cechą relewantną. W tym przypadku strona powodowa i strona pozwana są różnymi podmiotami. Ich pozycja jest odmienna. Nie da się uniknąć tego, że dla jednej ze stron procesu właściwość miejscowa była ukształtowana korzystniej. Trudno tak ukształtować przepisy, żeby koszty udziału każdej ze stron były jednakowe, a odległość od siedziby do sądu była podobna. W analizowanej sprawie skarżący nie przedstawili argumentacji, która pozwalałaby na przyjęcie, że przepis narusza zasadę równości. Nie przedstawili też testu równości. W ogóle nie wykazali istnienia cechy relewantnej i nie obalili domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Trzeba jeszcze na koniec podkreślić, że sytuacja pozwanego i powoda w procedurze cywilnej może być różnie ujmowana. Jest to również przyjęte w orzecznictwie TK.

Warto też dodać, że cechy podobieństwa skarżący nie określili w odniesieniu do sytuacji stron umowy sprzedaży jako potencjalnych powodów w postępowaniu cywilnym, czyli nie porównali *de facto* kupującego i sprzedającego. Nawet gdybyśmy przyjęli, że sytuacja kupującego jest nieco korzystniejsza, to i tak wydaje się, że udogodnienie dla kupującego można powiązać z tym, że trudniej dochodzi się roszczeń niepieniężnych w porównaniu z roszczeniami pieniężnymi. Dlatego jest to tutaj uzasadnione.

W tym stanie faktycznym Sejm wnosi o uznanie, że art. 34 jest zgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 25/22? (22) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 11/22. Głos ma pan mecenas Tomasz Esmund.

**Ekspert z BAS Tomasz Esmund:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 11/22 została wszczęta wnioskiem Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej. Przedmiotem kontroli jest art. 3 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Jest to delegacja ustawowa dla właściwego ministra do wydania rozporządzenia określającego tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii. Przepis informuje ponadto o wymogach proceduralnych, których spełnienie jest konieczne przy wydaniu rozporządzenia. Chodzi o konieczność współdziałania w ściśle określonych formach dwóch ministrów i KRLW.

Dla porządku dodam, że we wniosku zakwestionowano również jeden z przepisów rozporządzenia. Jednak stanowisko Sejmu, ze względów formalnych, odnosi się tylko do ustawy.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane upoważnienie nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Zamieszczone w nim wskazania w przedmiocie kwestii proceduralnych nie mogą zastąpić wytycznych treściowych. Wnioskodawca podjął także próbę zrekonstruowania wytycznych z innych przepisów ustawy. Ta próba okazała się jednak bezskuteczna.

Problemy stawiane w tym wniosku dotyczą rozdziału materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie. Chodzi o to, czy ta materia jest regulowana w sposób zgodny z konstytucją na poziomie niższym niż ustawa. Wymaga to zbadania kwestia braku wytycznych treściowych oraz tego, czy możliwe jest zrekonstruowanie wytycznych z innych przepisów ustawy.

W prezentowanym projekcie stanowiska Sejmu postulujemy umorzenie postępowania. Opieramy się na dwóch osobnych przesłankach umorzenia postępowania.

Pierwszą stanowi niedopuszczalność wydania wyroku. Jest ona związana z wadami formalnymi pełnomocnictwa, które skutkują brakiem możliwości uznania, że wniosek ten pochodzi od podmiotu uprawnionego w świetle konstytucji do jego złożenia. Chodzi o to, że w uchwale wyrażającej wolę wystąpienia z wnioskiem do TK KRLW upoważniła swojego prezesa wyłącznie do jego wniesienia oraz do reprezentowania Rady w postępowaniu przed TK. Zabrakło natomiast elementu umocowania do sporządzenia wniosku. Zakładamy, że wniosek był sporządzony wcześniej. Wtedy uchwała powinna mieć nieco inny kształt. W załączniku powinna mieć dołączony gotowy wniosek. Poważniejsze wątpliwości wzbudza zbyt wąski zakres dalszego pełnomocnictwa, czyli tego, które zostało przekazane przez prezesa KRLW profesjonalnemu pełnomocnikowi procesowemu. Ograniczyło się ono wyłącznie do upoważnienia do reprezentowania KRLW w postępowaniu przed TK. Natomiast nie udzielono pełnomocnictwa w zakresie wniesienia wniosku do TK. Jak wiadomo z orzecznictwa TK, reprezentowanie wnioskodawcy w postępowaniu przed trybunałem odnosi się do etapu postępowania po złożeniu wniosku i nie

obejmuje jego sporządzenia i podpisania. Są to zupełnie różne czynności. Zupełnie inne etapy postępowania przed TK. Wada tego rodzaju, wykryta na etapie postępowania merytorycznego prowadzi do niedopuszczalności prowadzenia postępowania w całości. Nie tylko w odniesieniu do ustawy.

Drugą, odrębną przeszkodą w orzekaniu, którą dostrzegliśmy, również skutkującą umorzeniem postępowania, jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu przed wydaniem wyroku przez TK.

Po wniesieniu wniosku do trybunału, a nawet po zakończeniu wstępnej kontroli, weszła w życie nowelizacja ustawy o zawodzie lekarza weterynarii. Sejm uchylił zakwestionowaną delegację ustawową. która pochodziła z początku lat 90. i mogła nie spełniać standardów określonych w konstytucji z 1997 roku. Sejm zdecydował się unormować wyłącznie w ustawie kwestie dotyczące trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty. W tym momencie przestał istnieć przedmiot kontroli, a zawarte we wniosku problemy konstytucyjne, dotyczące rozdziału materii pomiędzy rozporządzeniem i ustawą, całkowicie straciły aktualność.

W naszej ocenie zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą nie tylko w aspekcie formalnym, ale też w takim rozumieniu, w jakim przyjmuje to TK. Aby przepis nie obowiązywał w rozumieniu trybunalskim, nie może być w ogóle zastosowany do żadnej sytuacji w przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. W szczególności nie może wywierać określonych skutków dla obywateli.

Przepis upoważniający delegował do wydania rozporządzenia. Miał charakter kompetencyjny. Jego adresatem były te podmioty, które były w nim wymienione. Jeśli zapadały jakiekolwiek decyzje administracyjne i różnego rodzaju orzeczenia sądowe, to zapadały one na podstawie konkretnego przepisu rozporządzenia.

Z tych względów prosimy o umorzenie postępowania. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Barbara Bartuś będzie w tej sprawie reprezentować stanowisko Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie K 11/22? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do rozpatrzenia projektu stanowiska w sprawie K 24/20. Głos ma ponownie pan mecenas Tomasz Esmund.

**Ekspert z BAS Tomasz Esmund:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 24/20 została wszczęta wnioskiem pierwszej prezes Sądu Najwyższego. Przedmiotem kontroli jest wyłączne rozumienie powództwa o ustalenie z art. 189 k.p.c. Takie rozumienie, które miałoby dopuszczać możliwość ustalania istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego powstałego wskutek jego powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Kwestionowane rozumienie wiązane jest przez wnioskodawczynię z szeregiem spraw z powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego niektórych sędziów SN. Były one rozpatrywane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN.

Wbrew temu, że powództwo o ustalenie, co nie jest kwestionowane w doktrynie, jak też w orzecznictwie sądowym i konstytucyjnym, nie służy do ustalania stosunków publiczno-prawnych, wbrew temu składy orzekające przyjęły te sprawy do rozpoznania. Po czym zawiesiły postępowanie i wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Składy orzekające uznały w pytaniach prejudycjalnych, że skoro nie ma w krajowym porządku prawnym środka, który umożliwiałby skuteczną weryfikację legalności powołania sędziów, to należałoby rozważyć, czy taki środek nie wynika z prawa unijnego. Składy orzekające domagały się w istocie od TSUE tego, aby wywiódł on tego rodzaju instrument z prawa unijnego. Jednak TSUE w wyroku z 22 marca br., sprawa C-508/19, stwierdził niedopuszczalność wniosku o wydanie orze-

czenia w trybie prejudycjalnym. Nie przesądził kwestii będącej przedmiotem pytania prejudycjalnego i nie wywiódł żadnego środka.

Można przyjąć, że to szczególne i dość karkołomne rozumienie powództwa o ustalenie było środkiem do tego, żeby złożyć pytania prejudycjalne do TSUE i uzyskać od niego stosowny instrument. Rozumienie, które zostało przedstawione w postanowieniach o wystąpieniu z wnioskiem do TSUE jest przedmiotem kontroli w naszej sprawie. Straciło ono na aktualności, ale może być wciąż przedmiotem kontroli, bowiem mamy tu do czynienia z kontrolą o charakterze abstrakcyjnym.

Zasadniczy problem konstytucyjny postawiony w tej sprawie dotyczy tego, czy w świetle konstytucyjnych gwarancji statusu sędziego oraz konstytucyjnie ustalonej procedury powoływania sędziego, dopuszczalne jest ustalanie przez sąd nawiązania, istnienia bądź nieistnienia stosunku służbowego sędziego powstałego wskutek powołania przez prezydenta.

W projekcie stanowiska zasadniczo podzielamy wątpliwości konstytucyjne pierwszej prezes Sądu Najwyższego. W naszej ocenie zakwestionowane rozumienie jest niekonstytucyjne. Kształt stanowiska Sejmu jest zdeterminowany dotychczasowym orzecznictwem TK dotyczącym przede wszystkim zgodności z konstytucją tych zmienionych, znowelizowanych zasad obsadzania składu Krajowej Rady Sądownictwa, zagadnień związanych ze stosunkiem służbowym sędziego, charakteru prerogatyw prezydenckich, a przede wszystkim tych orzeczeń, które potwierdzają niedopuszczalność kwestionowania sposobu realizacji przez Prezydenta RP prerogatywy w zakresie powoływania sędziów.

W naszej sprawie, dla oceny konstytucyjności wyznacznikiem był wyrok TK w sprawie K 10/17, która dotyczyła dopuszczalności sądowej oceny procedury powoływania prezesa i wiceprezesa TK w ramach postępowania cywilnego. Trybunał oczywiście zakwestionował tego rodzaju rozumienie, ale na tamtym gruncie był to art. 1 k.p.c., który dotyczył pojęcia sprawy. Uznał, że tego rodzaju kwestie nie mogą być przedmiotem kontroli w postępowaniu cywilnym. Wiele ustaleń z tego wyroku uwzględniamy odpowiednio w naszym stanowisku ze względu na analogię tych problemów.

W projekcie naszego stanowiska wychodzimy z założenia, że orzekanie przez sąd w przedmiocie nawiązania stosunku służbowego sędziego, powstałego wskutek powołania, stanowi konstytucyjnie niedopuszczalną, ukrytą formę weryfikowania, oceniania i podważania prezydenckiego aktu powołania. Przez stosunek służbowy należy rozumieć więź publiczno-prawną łączącą sędziego z państwem, a także więź pracowniczą łączącą sędziego z pracodawcą, czyli z konkretnym sądem.

Wniosek i dziś prezentowane nasze stanowisko, dotyczą wyłącznie więzi publiczno-prawnej, czyli łączącej sędziego z państwem. Poza zakresem tego wniosku jest pozostała więź, czyli więź pracownicza, która dotyczy typowo pracowniczych praw i obowiązków sędziego. Skoro w świetle orzecznictwa TK nie jest możliwe dokonanie oceny aktu powołania, to nie jest też możliwe dokonanie sądowej oceny bezpośredniego skutku powołania, którym jest nawiązanie stosunku służbowego. Te kwestie są nierozerwalnie związane ze sobą. Zatem postępowanie o stwierdzenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego zmierza do stwierdzenia, ze skutkiem *erga omnes*, nieważności powołania sędziego, a więc podważenia powołania. Ocenianie przez sąd kwestii nawiązania stosunku służbowego musi również oznaczać badanie okoliczności powołania sędziego, ponieważ sądy nie byłyby w stanie stwierdzić istnienia lub nieistnienia tego publiczno-prawnego aspektu stosunku służbowego.

W pewnym sensie jest to ukryta postać sądowej kontroli aktu urzędowego Prezydenta RP. Jest to obejście zakazu sądowej kontroli prerogatywy prezydenckiej w zakresie powoływania sędziów.

W stanowisku twierdzimy również, że procedura powoływania sędziego przez Prezydenta RP nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu cywilnym. Dotyczy to wszystkich elementów tej procedury, ponieważ ma ona charakter ustrojowy. Powierzenie stanowiska w organie władzy publicznej jest aktem dokonywanym poza sferą administrowania czy zatrudnienia. Niekonstytucyjne jest, w naszej ocenie, włączanie do zakresu spraw cywilnych, w ramach powództwa o ustalenia, kwestii oceny prawidłowości powołania sędziego, ponieważ polski system prawny nie dopuszcza możliwości istnienia jakiejkolwiek takiej regulacji, nie tylko w ramach postępowania cywilnego, ale generalnie w każdej innej procedurze: zarówno

administracyjnej, jak i sądowo-administracyjnej. Konstytucja nie przewiduje możliwości sądowej procedury powołania sędziego. W orzecznictwie z ostatnich lat takiej interpretacji art. 179 dokonał TK. Tego rodzaju procedura, gdyby miała powstać, nie może powstać na poziomie ustawowym, nie może zostać wykreowana na bazie istniejących przepisów, tak jak mamy do czynienia w tej sytuacji. To szczególne rozumienie badania kwestii nawiązania stosunku służbowego, to jest właśnie wykreowanie tego rodzaju, nie przewidzianej w konstytucji ścieżki. Wyrażamy też pogląd, że kwestionowane rozumienie może w dalszych skutkach godzić w zasadę nieusuwalności sędziego. Jedno z podstawowych rozumień tej zasady zakazuje zarówno arbitralnego pozbawienia sędziego urzędu, jak też zakazuje takiej sytuacji, w której sędzia trwale i permanentnie zostałby pozbawiony możliwości orzekania przy formalnym pozostawieniu go na stanowisku. Oznacza to, że byłby sędzią, ale nie mógłby orzekać.

Wydaje się nam, że zdaniem pierwszej prezes SN tego rodzaju obawa zasługuje na uwzględnienie, bo efektem orzeczenia sądu, które doprowadziłoby do nieistnienia stosunku służbowego byłyby dalsze działania, które doprowadziłyby do formalnego usunięcia sędziego. Sędzia nie mógłby orzekać, mimo tego, że byłby sędzią. W świetle konstytucji jedyną taką sytuacją, w które sędzia jest na stałe pozbawiony możliwości orzekania, a zachowuje status sędziego, jest stan spoczynku. Wtedy wciąż jest sędzią, tyle że w stanie spoczynku i nie może wtedy orzekać. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pani poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz, bardzo proszę.

**Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę krótko zwrócić uwagę na to, że nie widzę absolutnie możliwości poparcia tego stanowiska. Polska konstytucja przede wszystkim mówi w art. 7, że wszystkie organy państwa, wszystkie instytucje są zobowiązane do działania w granicach i na podstawie prawa. Konstytucja równie precyzyjnie mówi o tym, co jest potrzebne do powołania sędziego. Potrzebny jest wybór przez Krajową Radę Sądownictwa oraz powołanie prezydenckie. Sytuacji, w której nie mamy do czynienia z funkcjonującą zgodnie z literą polskiej konstytucji KRS oznacza, że brakuje jednego z dwóch, a nie z tysiąca elementów, które są niezbędne do powołania sędziego. W tej sytuacji nie możemy mówić o prawidłowym powołaniu sędziego na stanowisko. W tym zakresie także działania prezydenta powinny podlegać ocenie.

Chcę zwrócić uwagę na to, że jest to absolutnie w interesie obywateli, żeby mieli pewność, że ich wyrok jest wydawany przez sędziego, który został powołany zgodnie z ustawą, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, po prostu zgodnie z literą prawa. Jeżeli tak się nie dzieje, to mamy do czynienia ze złamaniem jednego z podstawowych zobowiązań Polski, czyli art. 6 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela.

Usłyszeliśmy, że w zakresie wspomnianych przeze mnie okoliczności były wydawane orzeczenia TK. Chcę jednak zwrócić uwagę na to, że te orzeczenia były wydawane w składzie z dublerami, a zatem w składzie nieznanym polskiej konstytucji. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor jednoznacznie przesądza, że są to tzw. orzeczenia nieistniejące, a więc nie powinny absolutnie wpływać na wypracowanie stanowiska. Co więcej, chciałabym zwrócić uwagę na to, że obywatele powinni mieć możliwość weryfikowania tego, czy orzekający w ich sprawie sędzia został powołany zgodnie z przepisami konstytucji i zgodnie z przepisami ustawy. Wynika to także jednoznacznie…

Proszę się nie śmiać. My już na skutek niszczenia przez państwa praworządności ponieśliśmy bardzo daleko idące konsekwencje finansowe.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Proszę nie przeszkadzać.

**Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):**

Dwa miliardy złotych, które płacimy właśnie za to, że przepisy zakazujące kwestionowania statusu neosędziów obowiązują w polskim prawie. To jest naprawdę bardzo wysoka

cena, która Polacy muszą płacić w kryzysie gospodarczym i w kryzysie energetycznym. Płacą za państwa pomysły łamiące konstytucję i europejskie zobowiązania Polski. Przypomnę, że postanowienie zabezpieczające, dotyczące Izby Dyscyplinarnej, mówi właśnie o tym, że w polskim porządku prawnym absolutnie nie mogą znajdować się przepisy, które zakazują możliwości weryfikowania tego, czy obywatel ma wyrok wydany przez sędziego, czy nie przez sędziego. To orzeczenie. Taka jest treść orzeczenia dotyczącego Izby Dyscyplinarnej. Konsekwencją tego są 2 miliardy złotych, które płacimy na skutek tego typu, lekką ręką uchwalonej ustawy. Po poprawkach PiS wygłaszane opinie...

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Pani poseł, przepraszam, sekundkę. Proszę wszystkich, aby nie przeszkadzali. Każdy będzie mógł się wypowiedzieć.

**Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):**

Polacy naprawdę mają problemy ze związaniem końca z końcem i radzeniem sobie w tym trudnym czasie, a państwo lekko mówicie: 2 miliardy złotych, a co nas to interesuje. Nas to bardzo interesuje, bo to są stracone pieniądze i to w oczywisty sposób.

Mówiąc wprost, propozycja tego stanowiska Sejmu nie powinna się ostać ze względu na jednoznaczną literę polskiej konstytucji zobowiązującą każdy organ do działania na gruncie konstytucji, w granicach prawa, na podstawie prawa. Nie powinna się też ostać ze względów funkcjonalnych, o których wspomniałam. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Mam jeszcze raz prośbę, żeby sobie nie przeszkadzać. Każdy będzie mógł zabrać głos.

Pan poseł Krzysztof Bosak, bardzo proszę.

**Poseł Krzysztof Bosak (Konfederacja):**

Chcę tylko zaapelować o to, żeby sobie nie wchodzić w słowo, żeby nie komentować wystąpień posłów, żeby ta dyskusja miała sens.

Po drugie. Uwaga do posłów PiS. Za chwilę przegłosujecie państwo projekt, w którym wszyscy sędziowie będą mogli kwestionować status wszystkich sędziów. Zrobicie to po to, żeby dostać upragnioną możliwość zadłużania się wraz z Unią Europejską. Dlatego proponuję, aby nie gardłować na panią poseł Gasiuk-Pihowicz, bo za chwilę zrealizujecie jej program. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję. Głos ma pan przewodniczący Piotr Benedykt Zientarski, proszę bardzo.

Bardzo proszę państwa posłów o prowadzenie rozmów indywidualnych poza salą.

**Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, absolutnie zgadzam się z tym, co powiedziała pani poseł Gasiuk-Pihowicz…

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Przepraszam bardzo. Drogie panie, proszę o prowadzenie rozmów indywidualnych poza salą posiedzeń, a glos mają osoby, które zostały wywołane.

Pan przewodniczący Piotr Benedykt Zientarski, bardzo proszę kontynuować.

**Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):**

Jak konstytucjonalista chcę przypomnieć, że…

**Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):**

Panie przewodniczący, proszę zwrócić uwagę pani poseł Arent, która powiedziała, że należy mnie obciąć na łyso za zdradę Polski. Proszę zareagować.

Pani poseł Arent okrada Polaków, ramię w ramię z innymi posłami PiS, z miliardów z KPO, które się Polakom należą.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Szanowne panie, proszę się uspokoić.

**Poseł Iwona Arent (PiS):**

Zwracam uwagę pani poseł Gasiuk-Pihowicz, że nikogo nie okradam.

**Poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz (KO):**

Panie przewodniczący, bardzo proszę zwrócić uwagę pani poseł i skierować sprawę do Komisji Etyki, bo to jest zachowanie absolutnie niegodne posła.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Jeżeli takie słowa padły, bo my tutaj nie słyszymy, to są one absolutnie godne potępienia. Jeżeli faktycznie padły takie słowa, to proszę sprawę zgłosić do Komisji Etyki Poselskiej.

**Poseł Iwona Arent (PiS):**

W takim razie ja zgłoszę do Komisji Etyki Poselskiej, że pani powiedziała, że ja okradam Polaków.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Każda z pań może skorzystać ze swojego prawa zainicjowania postępowania przez KEP.

Proszę o zaniechanie osobistych wycieczek na posiedzeniu Komisji.

Pan przewodniczący Piotr Benedykt Zientarski, bardzo proszę kontynuować. Następnie głos zabierze pan przewodniczący Marek Ast. Proszę bardzo.

**Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):**

Nie będę mówił o skutkach, bo to już zostało powiedziane. To jest oczywiście kwestia bardzo istotna, ale to jest następstwo, a my mówimy o problemach konstytucyjnych i to jest istota rzeczy. Przypomnę stanowiska wydziałów prawa, dziekanów wielu wydziałów, także Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, co do orzeczeń TSUE i co do sposobu powołania KRS.

Przypomnę oczywistości. Powołanie przez pana prezydenta nie sanuje wniosku nieuprawnionego organu. Organ, który nazywa się Krajową Radą Sądownictwa, a nie jest właściwie wybrany zgodnie z konstytucją, nie może sobie przypisywać cech konstytucyjności. To nie mówię ja, jako skromny prawnik konstytucjonalista, mówią to wybitne grona konstytucjonalistów. Inne zdania są zupełnie marginalne i w większości tych gremiów, o których mówiłem przed chwilą, nie przebijają się, są niezauważalne. To jest istota tego problemu, że powołanie przez pana prezydenta nie jest prerogatywą samoistną. Jest prerogatywą w koniunkcji – mówiła o tym przed chwilą pani poseł Gasiuk-Pihowicz – z Krajową Radą Sądownictwa. Skoro nie jest złożony właściwy wniosek, to samo powołanie przez pana prezydenta go nie sanuje. W związku z tym, taka koniunkcja jest po prostu nieprawdziwa.

To jest istota rzeczy. Dlatego też mamy ważne przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, bo istotą rzeczy, która powinna być zawsze badana z urzędu, jest kwestia podstaw nieważności postępowań, a więc także składu sędziowskiego. To jest sprawa fundamentalna i oczywista. Dlatego poważnych sporów na argumenty tutaj nie ma. Dlatego nie ma się co przekrzykiwać. Trzeba posłuchać tych gremiów, które to oceniają. To nie są polityczne gremia. Profesorowie, którzy się wypowiadali, rady wydziałów, to nie są politycy. Jeżeli są, to proszę ich wskazać, bo ja ich nie znajduję. Nigdy nie mieli oni żadnych ambicji politycznych. Jeśli polityka żongluje, manipuluje konstytucją, to konstytucjonaliści muszą, nie mają innego wyjścia, wypowiedzieć swoje stanowisko. Od tego są. To są pewne oczywistości, które przywołuję jako przedstawiciel tego środowiska, bo inaczej być nie może. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Głos ma pan przewodniczący Ast.

**Poseł Marek Ast (PiS):**

Mam do pana mecenasa następujące pytanie – czy jeżeli uznać art. 189 k.p.c. i takie jego rozumienie, za zgodne z konstytucją, to czy patrząc z drugiej strony, w tym momencie sędzia, któremu prezydent odmówił powołania, będzie mógł na drodze cywilno-prawnej domagać się od państwa polskiego nakazania panu prezydentowi powołania go na stanowisko. Jeżeli na podstawie art. 189 może domagać się uznania za nieważne powołania, to równie dobrze może domagać się nawiązania tego powołania. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Panie mecenasie proszę o odpowiedź.

**Ekspert z BAS Tomasz Esmund:**

Z orzecznictwa TK wynika, że kwestie związane z nawiązaniem mandatu sędziego, czyli te, które mają charakter publiczno-prawny, nie mogą być przedmiotem postępowania cywilnego. My tutaj mówimy tylko o jednej ze ścieżek, czyli o powództwie o ustalenie. Tutaj nie ma takiej możliwości, ponieważ powództwo o ustalenie ze swojej natury nie służy do ustalania stosunków o charakterze publiczno-prawnym, a taki charakter ma kwestia nawiązania relacji sędziego z państwem.

Mamy tutaj orzeczenie TK, o którym wspominałem, K 10/17. Odnosiło się ono do analogicznej kwestii, czyli do tego, czy istnieje na drodze sądowej możliwość weryfikowania kwestii powołania prezesa i wiceprezesa TK. W tej kwestii TK stwierdził, że ścieżka postępowania cywilnego jest niedopuszczalna, ponieważ tego rodzaju kwestie nie mieszczą się w pojęciu sprawy cywilnej z art. 1 k.p.c.

W naszej ocenie, to szczególne rozumienie powództwa o ustalenie, o którym dzisiaj dyskutujemy, jest także dostrzegalne w literaturze. Nawet te składy orzekające, które wnosiły pytania prejudycjalne do TSUE, zbyt mocno za tym stanowiskiem nie optowały. Oni też widzą wadliwości swojego rozumowania i wyraźnie je wskazują, bo są świadomi tego, że istnieje ustabilizowana, utrwalona linia orzecznicza dotycząca tego, że kwestie związane ze stosunkiem służbowym sędziów konstytucyjnych, sędziów powszechnych, sędziów SN, nie mieszczą się w pojęciu i w zakresie art. 189 k.p.c.

**Poseł Marek Ast (PiS):**

Jeszcze *ad vocem*, bo pan przewodniczący mówi, że nie tego dotyczy problem, ale konsekwencje przyjęcia konstytucyjności takiego rozumienia przepisu art. 189 k.p.c. będą za moment rodziły roszczenia o ustalenie stosunku czy doprowadzenie do stosunku prawnego kandydatów na sędziów, którzy chcą awansować po pozytywnej ocenie KRS nie uwzględnionej przez prezydenta.

Prezydent ma prawo nie uwzględnić, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wniosku KRS. Ale w takiej sytuacji, jeżeli jest możliwość zakwestionowania powołania, to musi też istnieć możliwość domagania się na drodze sądowej powołania przez prezydenta.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję. Pan poseł Szejna, bardzo proszę.

**Poseł Andrzej Szejna (Lewica):**

Zgadzam się z tymi opiniami, które wyraziła pani poseł i pan profesor. Nie będę powtarzał tej argumentacji. Nie bardzo rozumiem argumentację pana mecenasa w tej kwestii, która dotyczy nieodwracalności powołania sędziego przez pana prezydenta bez badania podstaw prawnych, np. wadliwości rekomendacji. Przecież wiemy, że KRS nie jest dziś organem powołanym zgodnie z konstytucją.

Mam nieco żartobliwe pytanie. Gdybym brał dosłownie pana interpretację, to gdyby neo-KRS oszalała – co nie jest aż tak dalekie – i zarekomendowała – łamiąc wszelkie możliwe przepisy prawa – Prezydentowi RP, aby powołał na urząd sędziego fryzjera i pan prezydent by to zrobił, to co. Czy będzie on sędzią?

Jeżeli pan zakłada, że powołanie przez pana prezydenta jest absolutnie nieodwracalne i niepodważalne, to proszę odpowiedzieć na to pytanie, bo chcę się dowiedzieć.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję. Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Mam wniosek formalny.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Jeszcze przed odpowiedzią?

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Tak. Wnoszę o zamknięcie dyskusji i przejście do głosowania. Proszę, żeby nie było konieczności odpowiedzi na to pytanie. Przejdźmy do głosowania. Myślę, że rozważanie kwestii sędziów fryzjerów nie jest nam do niczego potrzebne.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Przepraszam. Panie przewodniczący, proszę, żeby nie wyręczać pana mecenasa. Jeżeli w jego ocenie pytanie jest krótkie i banalne, to pewnie wystarczy krótka odpowiedź. Jeżeli wymaga ono analizy prawnej, to pewnie się ją poczyni. Proszę pana mecenasa o odpowiedź.

Jeżeli są dalsze zgłoszenia, to przejdźmy do dalszych zgłoszeń.

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Ale ja zgłosiłem wniosek formalny. Po udzieleniu odpowiedzi proszę go uwzględnić.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Jeżeli jeszcze ktoś jest zainteresowany zadaniem pytań, to proszę się zgłosić. Następnie nastąpi zamknięcie listy i będziemy procedować wniosek formalny. Czy może tak być?

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Jak będzie zamknięcie listy, to wniosek będzie niezasadny.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Przepraszam, ale ja też nie mogę prowadzić posiedzenia w ten sposób, że pan zgłasza wniosek, bo ma pan pewność jego przegłosowania, zamykając w ten sposób innym członkom Komisji możliwość zadania pytania.

Pan poseł Marek Ast, bardzo proszę.

**Poseł Marek Ast (PiS):**

Osoby zapisane na liście zabierają głos, natomiast kolejne już nie.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dlatego zgodnie z przykładem, jaki dawał pan przewodniczący Marek Ast wielokrotnie prowadząc posiedzenia Komisji, daję w tej chwili możliwość zgłoszenia się tym osobom, które chcą zadać pytania. Potem przegłosujemy wniosek formalny.

Czy jest jeszcze ktoś zainteresowany zadaniem pytania? Dziękuję. Po udzieleniu odpowiedzi jeszcze ja zadam pytanie. Co wyczerpie dyskusję i wniosek stanie się bezprzedmiotowy.

Pan mecenas Esmund, bardzo proszę.

**Ekspert z BAS Tomasz Esmund:**

W naszej ocenie nie istnieje droga sądowa, która pozwalałaby na podważanie prerogatyw Prezydenta RP. W świetle takiej interpretacji art. 179 konstytucji, czyli trybu powoływania sędziów, TK zinterpretował art. 179 mówiący o tym, w jaki sposób sędziowie są powoływani, że to jest regulacja, w której stanowiące rdzeń elementy zostały skonstruowane w sposób zamknięty. Wśród tych elementów nie została przewidziana ścieżka, która pozwalałaby na weryfikowanie, czy to na drodze postępowania cywilnego, czy sądowo-administracyjnego kwestii dotyczącej powołania przez prezydenta sędziów na wniosek KRS.

Jeśliby istniała potrzeba wprowadzenia tego rodzaju rozwiązania, tego rodzaju ścieżki, to musiałaby ona nastąpić na drodze zmiany konstytucji. W konstytucji musiałby powstać punkt zaczepienia, który dawałby ustawodawcy możliwość stworzenia tego rodzaju ścieżki. To nie jest tak, że nasz ustrój konstytucyjny całkowicie zamyka możliwość tego rodzaju kontroli, tylko należałoby wówczas w konstytucji dać pewnego rodzaju punkt zakorzenienia dla istnienia takiej regulacji ustawowej. Dziękuję bardzo.

**Poseł Andrzej Szejna (Lewica):**

Rozumiem, że odpowiedź brzmi – tak, fryzjer może być powołany przez prezydenta na stanowisko sędziego.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Mam jeszcze takie pytanie.

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Panie przewodniczący, proszę zwrócić uwagę panu posłowi na niestosowność wyrażanie tego typu opinii, dlatego że one ośmieszają naszą Komisję. Pomijam pana posła.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Każdy poseł wypełnia indywidualnie mandat. Mam prośbę, żeby w tej chwili nie oceniać wzajemnie jakości pytań, jakości odpowiedzi. Każdy poseł ma takie same prawa do zadawania pytań, a pan mecenas udziela odpowiedzi. Nie komentujmy wzajemnie pytań, bo to jest droga donikąd.

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Mam prośbę do BAS i do pana, który przygotował tę opinię, o trzymanie się opinii w związku z zadanym pytaniem i stanowiskiem pierwszej prezes Sądu Najwyższego. Te poszerzające interpretacje mogą nas wyprowadzić wyłącznie na manowce.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Wzorując się na pani marszałek Witek powiem, że wniosku BAS nie ma na liście wniosków formalnych w regulaminie Sejmu.

Mam pytanie do pana mecenasa. Opinia co do możliwości istnienia lub nieistnienia stosunku służbowego sędziego została ograniczona w swojej analizie do aktu powołania przez pana prezydenta. Jeżeli jednak sięgnie się do przepisów o ustroju sądów powszechnych, to zobaczymy, że tam mogą wystąpić jeszcze inne zdarzenia. To jest kwestia samego doręczenia aktu powołania, tj. kwestia terminu, jak też stwierdzenia przez ministra sprawiedliwości tego, że nie doszło do prawidłowego nawiązania stosunku służbowego. Art. 65 ma trzy paragrafy.

Moje pytanie jest takie: czy jeżeli przepis w tym zakresie, w jakim został zaskarżony, uznałby to za niezgodne z konstytucją, to czy wówczas można by badać istnienie bądź nieistnienie stosunku służbowego sędziego, jeżeli byłyby wątpliwości prawne związane z tego rodzaju zdarzeniami, które są opisane w art. 65? Na przykład minister sprawiedliwości nie stwierdza, że do nawiązania stosunku służbowego nie doszło albo stwierdza wadliwość doręczenia kwestionowaną przez obie strony. To co wówczas zainteresowany sędzia miałby zrobić, jeżeli ten przepis uniemożliwiałby mu dochodzenie swoich praw w tym zakresie?

Pan mecenas Esmund, bardzo proszę.

**Ekspert z BAS Tomasz Esmund:**

Cały czas rozmawiamy o pewnym rozumieniu powództwa o ustalenie, które na dobrą sprawę miało być tylko podstawą, takim instrumentem, którym posłużyły się składy orzekające do tego, aby zwrócić się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. Dlatego ciężko nam jest wypowiadać się i oceniać różnego rodzaju skutki tego rodzaju orzeczeń, ponieważ kwestie związane z nawiązaniem stosunku publiczno-prawnego w ogóle wymykają się poza zakres przedmiotowy powództwa o ustalenie. To są dywagacje dotyczące rozwiązania, które jest sprzeczne systemowo. W naszej ocenie jest też wadliwe konstytucyjnie. Trudno jest nam wypowiadać się o skutkach tego rozwiązania, bo nawet składy orzekające nie były idealnie do swojej koncepcji przekonane. Wolały, żeby TSUE spróbował wykreować stosowny instrument na drodze prawa unijnego.

Nie jesteśmy w stanie dywagować na temat ewentualnych skutków tego rozwiązania.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję. Jeżeli nie ma więcej zgłoszeń, to przystępujemy do głosowania w sprawie K 25/20. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (12) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Czy wszyscy członkowie Komisji oddali głos? Tak. Proszę o publikację.

Stwierdzam, że Komisja postanowiła zostawić stanowisko bez opinii. Ta sprawa zostanie skierowana do TK bez opinii Komisji.

Przystępujemy do omówienia ostatniej sprawy o sygn. akt K 22/20. Głos ma pan mecenas Andrzej Pogłódek, proszę bardzo.

**Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pytanie K 22/20 jest sprawą z wniosku rzecznika praw obywatelskich, jeszcze z 2020 roku.

Rzecznik uczynił przedmiotem kontroli szereg przepisów zawartych w kilku kolejnych ustawach uchwalanych w okresie pierwszych miesięcy pandemii. Chcę zauważyć, że zarzuty rzecznika skupiają się na aspektach formalnych całej sprawy, czyli poprawności procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia kwestionowanych przepisów. Oznacza to, że w projekcie stanowiska nie ocenialiśmy merytorycznie tych przepisów i na ten temat się nie wypowiadaliśmy.

Przedmiotem kontroli są: art. 2, art. 13, art. 14, art. 15, art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; art. 101 tejże ustawy w zakresie, w jakim dotyczy jej art. 2, art. 13 i art. 14 i nie zawiera *vacatio legis*; art. 14, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2; art. 1, art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, art. 26 pkt 1, 2; art. 38 pkt 1–10 oraz art. 39 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19.

Te wszystkie przepisy dotyczyły zmian w różnych kodeksach: Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń, Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, Kodeksie postępowania cywilnego, Kodeksie cywilnym, Kodeksie postępowania administracyjnego. To był szereg punktowych zmian.

Zasadniczy zarzut rzecznika dotyczył poprawności procesu legislacyjnego. Rzecznik zarzuca, że te ustawy nie były procedowane w trybie przewidzianym dla kodeksów. Były też procedowane szybko, co rzecznika prowadzi do wniosku, że gdyby były procedowane poprawnie, to – jak twierdzi wnioskodawca – najpewniej nie zostałyby uchwalone albo nie zostałyby uchwalone w przyjętym kształcie. W innym miejscu rzecznik podnosi, że przepisy nie są przemyślane albo ich skutków ustawodawca nie mógł przewidzieć.

Zakresowo rzecznik podnosi też kwestię *vacatio legis* wobec przepisów karnych zawartych w jednej ustawie, zarzucając, że weszły one w życie bez *vacatio legis*, a dokładnie weszły w życie z momentem opublikowania.

Wreszcie w przypadku ustawy z 19 czerwca 2020 r. pojawia się dodatkowy zarzut ze strony rzecznika dotyczący tego, że w ocenie wnioskodawcy nie zachowano konstytucyjnego wymogu trzech czytań, a zakres poprawki przekraczał ramy wcześniej wniesionego projektu. Po prostu stanowił ukrytą nową inicjatywę ustawodawczą wnoszoną bez trybu inicjatywy ustawodawczej w celu przyspieszenia. Takie są zarzuty rzecznika. Będę jeszcze do nich wracał.

Na wstępie chcemy zauważyć, że w przypadku oceny formalnej poprawności trybu legislacyjnego, to jedynie naruszenie tych przepisów regulaminu Sejmu, które byłyby zakotwiczone w konstytucji, powoduje niekonstytucyjność ustawy. Tego trzeba dowieść, a nie jakiegokolwiek naruszenia regulaminu Sejmu. Zgadzamy się z rzecznikiem co do ustaleń faktycznych, czyli całego kalendarza prac, tak jak one przebiegały, tak jak rzecznik to przedstawia. To nie budzi wątpliwości. Faktycznie tak to było, odbyło się w takich terminach. Nie ma też wątpliwości, że było to szybko.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że w naszej ocenie nie powinno się traktować tych ustaw, zaskarżonych w tym zakresie, jako ustaw, które powinny być procedowane jako kodeksy, ponieważ zaskarżone przepisy stanowiły tylko niewielką część tych ustaw. Tak naprawdę były tam incydentalne, nie ingerowały we właściwości. Wobec tego tych ustaw, w naszej ocenie, nie da się uznać za ustawy, do których stosowałoby się reguły kodeksowe. Nawet w przypadku zastosowania reguł dla kodeksów – tę wersję też roz-

patrujemy – mielibyśmy na pewno możliwość twierdzenia, że pierwsze czytania odbyły się we wszystkich przypadkach, tak jak twierdzi rzecznik, szybciej niż jest to zgodnie z regulaminem Sejmu możliwe w przypadku ustaw, które byłyby zakwalifikowane jako zmieniające kodeksy. Tak by było.

Z drugiej strony nie dałoby się już zgodzić z rzecznikiem, że skoro tak, to taka ustawa musi być procedowana przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach. Co prawda, w tej kadencji Sejmu taka komisja została powołana, ale tu musimy spojrzeć na to, co było przeważającą materią projektów. Wszystkie projekty dotyczyły różnych rozwiązań wspierających w okresie pandemii. W dużej mierze były to rozwiązania finansowe. Przeważająca materia była finansowa. W związku z tym to Komisja Finansów Publicznych była właściwa do ich rozpatrywania, a nie Nadzwyczajna Komisja ds. Zmian w Kodyfikacjach.

Wreszcie dodatkowo Rzecznik podaje w swoim wniosku, że Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach może sięgnąć po pewne instrumenty: może powołać zespół roboczy, może powołać podkomisję, może zorganizować wysłuchanie. Nie wskazuje jednak, czy fakultatywnie skorzystano z tych instrumentów.

Nie wiemy, po pierwsze, czy komisja, gdyby jej to powierzyć, z tego by skorzystała. Po drugie, rzecznik nie wywodzi w czym by to zmieniło przepisy, co do jakości, czy to wpłynęłoby pozytywnie czy negatywnie. Do tego w ogóle się nie odnosi.

Nie możemy też stwierdzić, że Komisja Finansów Publicznych jest komisją nieprzygotowaną do prac nad projektami złożonymi. Można by było postawić taki zarzut, że powierzono prace komisji, która nie jest odpowiednia dla tak skomplikowanej materii. Wydaje się, że Komisji Finansów Publicznych takiego zarzutu postawić nie można.

Wreszcie, skoro musi być zakotwiczenie w konstytucji, to w takim razie nie da się w przypadku tych projektów stwierdzić, że nie było trzech czytań. Czytania były i w każdym przypadku zawierały swoje konstytucyjne elementy. W naszej ocenie ten element nie został naruszony.

Owszem, sama Komisja Finansów Publicznych w przypadku regulacji kodeksowej nie byłaby może idealnie właściwa, ale to też nie ma zaczepienia w konstytucji. Konstytucja poza uprawnieniami komisji śledczej, nie reguluje właściwości komisji sejmowych. Mówi tylko o istnieniu komisji sejmowych jako takich.

Usterek samej procedury legislacyjnej nie można się dopatrzeć. Rzecznik szczegółów nie formułuje, stawia tylko ogólny zarzut, że te zmiany były nieprzemyślane. Dodatkowo musimy stwierdzić, że przepisy dotyczące procedowania pewnych zmian w kodyfikacjach służą pewnemu celowi. Tym celem jest właściwe i pogłębione rozpatrzenie zmian. Skoro zakwestionowalibyśmy poprawność w tym zakresie, to trzeba byłoby wykazać, że ten obowiązek ciąży na wnioskodawcy. To on powinien wykazać, że niezastosowanie trybu kodeksowego wpłynęło negatywnie na przebieg prac. Czyli, że wynik prac był gorszy niż gdyby zastosowano ten tryb. Tego rzecznik nie udowadnia, więc trudno uznać, żeby celem postanowień regulaminowych dotyczących prac nad kodeksami było samo wydłużenie prac legislacyjnych. To nie jest wartość sama w sobie. To nie może być celem samoistnym. Takim celem jest po prostu jakość i właściwa technika legislacyjna. Rzecznik do tego się nie odnosi. Co więcej, rzecznik czyni pewne nawiązania do trybu pilnego, twierdząc, że te projekty zostały uchwalone szybciej niż w trybie pilnym...

**Poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Przepraszam. Panie przewodniczący, ale musimy kończyć, bo posłowie zaczynają wychodzić, bo zaczynają się posiedzenia innych komisji.

Gdyby mógł pan dokonać *resume*.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Rozumiem, ale sprawa jest niezwykłej wagi i szeroki jest przedmiot zaskarżenia. Rozumiem, że wszyscy mają inne obowiązki. Proszę o możliwie szybkie zakończenie.

**Ekspert z BAS Andrzej Pogłódek:**

Będę rekapitulował. Tyle jeżeli chodzi o zasadnicze zarzuty. Jeżeli natomiast chodzi o zarzuty dotyczące procedury ustawodawczej, gdzie zakresowo rzecznik w jednym przypadku to stwierdza. To też były trzy czytania, a poprawki, które rzecznik kwestionuje,

wniesiono w czasie pierwszego czytania. Zmieniały one przepisy, które były już obecne w projekcie ustawy. W naszej ocenie, to też nie przekracza granic uprawnień do wnoszenia poprawki. To też nie był późny etap postępowania ustawodawczego.

Jeżeli chodzi o *vacatio legis*, które też jest kwestionowane w jednym przypadku jako zbyt krótkie, to też nie narusza standardu konstytucyjnego, ponieważ przepisy karne nie działały wstecz, a dodatkowo, jeżeli chodzi o wejście w życie z dniem ogłoszenia, to nie wymagały od adresatów podjęcia jakichś czynności, dostosowania się. Po prostu była to zwiększenie kazuistyki w prawie karnym.

Wnioskujemy o uznanie zaskarżonych przepisów za zgodne z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma innych mówców, to słowo komentarza polemicznego od mnie do tego projektu stanowiska. Mimo wszystko nie można, w mojej ocenie, tak jednoznacznie uznać, że ta procedura, która, jak państwo wskazaliście – do ustaleń faktycznych nie ma sporu – była szybka, była pilna, a spora część przepisów, o których mowa, została wniesiona dopiero w trakcie procedowania, już po zamknięciu pierwszego czytania.

Jest spore orzecznictwo TK wskazujące, że sama wadliwość procedury to nie są nieznaczące przepisy regulaminu, jeżeli chodzi o ich naruszenie. Bez uzależnienia od tego, co zresztą pan mecenas wskazał, jakie byłoby finalne rozstrzygnięcie, jeżeli chodzi o same przepisy ustawy, to nie jest wymóg badania procedury uchwalenia zmian kodeksowych. Wyraźnie zostały naruszone standardy wynikające z art. 119 mówiące o procedurze trzech czytań. Nie można do tego podchodzić czysto formalnie, zwłaszcza że przepisy regulaminu Sejmu mają odrębne regulacje w przypadku przepisów kodeksowych. Nie były to zmiany symboliczne, bo nakładały na obywateli konkretne wymagania i konkretne sankcje. Wydaje się, że w tym zakresie można było chociaż wystąpić o opinię do komisji kodyfikacyjnej, która w tym zakresie mogłaby się wypowiedzieć. Można było zrobić wspólne posiedzenie komisji. Były metody, żeby zadośćuczynić przepisom regulaminu Sejmu, z których nie skorzystano ze względu na pośpiech.

W mojej ocenie to stanowisko nie oddaje ducha konstytucji, który wynika i z orzecznictwa, i z tych przepisów.

Jeżeli nie ma dalszych głosów w dyskusji, to przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (11) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że Komisja postanowiła zostawić stanowisko bez opinii. Oznacza to kolejną sprawę bez opinii.

Jeszcze mamy punkt drugi porządku dziennego, czyli zaopiniowanie planu pracy na pierwsze półrocze roku 2023. Obejmie on sprawy, które zawisną przed TK, a także zaopiniowanie projektów ustaw skierowanych do nas przez Marszałka Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

Plan został państwu doręczony i rozumiem, że nie ma do niego uwag. Uznaję, że plan pracy został przyjęty jednogłośnie.

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję wszystkim za obecność. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.